

# Mémoire de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec sur le Projet de loi 86 portant sur la Loi sur l'accès aux documents publics

31 août 2005

<b>1. LES AVANCÉES À APPUYER.....</b>	<b>2</b>
1.1 LA DIVULGATION AUTOMATIQUE.....	2
1.2 ÉLARGISSEMENT DES ORGANISMES SOUMIS À LA LOI.....	4
1.3 AUTRES ÉLARGISSEMENTS .....	4
1.4 SCISSION DE LA COMMISSION D'ACCÈS EN DEUX SECTIONS.....	5
1.5 INDÉPENDANCE DES COMMISSAIRES .....	7
1.6 EFFICACITÉ ET PRODUCTIVITÉ .....	7
1.7 DÉLAIS ET APPELS .....	7
<b>2. AJOUT DE RESTRICTIONS .....</b>	<b>8</b>
2.1 NUIRE À UNE INTERVENTION .....	9
2.2. FINS ILLÉGITIMES .....	9
2.3 NUIRE AUX ACTIVITÉS .....	10
<b>3. CE QUI NE FIGURE PAS DANS LE PROJET ET DEVRAIT Y ÊTRE.....</b>	<b>10</b>
3.1 ACCÈS AUX BASES DE DONNÉES .....	10
3.2 ORGANISMES ASSUJETTIS À LA LOI.....	12
3.3 PÉNALITÉS .....	12
3.4 RAPPORTS DES ORGANISMES .....	13
3.5 AVIS ET RECOMMANDATIONS .....	13
<b>4.VOLONTÉ POLITIQUE.....</b>	<b>13</b>

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec a déposé un mémoire en 1994 sur la réforme de la Loi sur l'accès aux documents publics. Puis un autre en 1997. Puis un troisième en 2000. Puis un quatrième en 2003. Voici maintenant le cinquième mémoire de la FPJQ qui espère que cette fois-ci sera la bonne. Cette Loi qui devait être révisée tous les cinq ans a été figée dans un immobilisme presque total qui la rend de moins en moins capable de servir les objectifs de transparence pour lesquels elle a été instaurée en 1982. Le projet de loi 86 est l'occasion la plus prometteuse des dernières années pour donner le coup de barre qui s'impose. Mais il exige plusieurs améliorations.

## 1. Les avancées à appuyer

### 1.1 La divulgation automatique

Le projet de Loi 86 énonce pour la première fois dans l'histoire des projets de loi sur l'accès, le concept de divulgation automatique (article 8) qui stipule qu'un organisme public « doit mettre en œuvre la politique de diffusion de l'information établie par règlement du gouvernement » et identifie les types de documents qui devront être rendus publics systématiquement, notamment sur les sites des organismes.

La FPJQ appuie fortement cette perspective qu'elle énonçait d'ailleurs timidement dès 1997 et qu'elle recommandait clairement en 2000 et 2003.

Une recherche de Me Lyette Doré intitulée *Étude comparative de divers modèles de «Automatic routine disclosure»* (mars 2003) montre d'ailleurs que diverses formes de divulgation automatique existent ailleurs dans le monde et qu'elles participent efficacement à la transparence de l'État.

Au fil des ans, une des critiques importantes contre la Loi actuelle est sa transformation par des responsables publics en outil de représailles pour embêter des journalistes dont ils n'ont pas apprécié les reportages. On a vu des maires de municipalités refuser pour cette raison de transmettre des documents aussi publics que les ordres du jour du conseil municipal. On a vu des responsables refuser de communiquer des dépliants promotionnels en demandant au journaliste de «passer par la Loi sur l'accès», l'utilisant ainsi de manière si bureaucratique qu'on la détourne complètement de son but. Certains responsables, pour diverses raisons, en font l'unique canal de communication des documents des organismes publics, avec les délais et les embûches que cela crée.

Dans d'autres cas, la Loi a été utilisée sciemment pour empêcher que la divulgation de documents publics permette de faire la lumière à temps sur des activités gouvernementales questionnables.

La Loi a ainsi pu servir à retarder indûment la communication de documents publics pendant des durées atteignant cinq ans. C'est une façon de reporter la divulgation d'une information jusqu'à ce qu'elle n'ait plus aucune pertinence, sinon pour les historiens, voire les archéologues.

Ces griefs fondamentaux adressés à la Loi seraient atténués, du moins en partie, par la divulgation automatique. L'esprit de cette mesure est de rendre les documents accessibles sans formalités, par internet, et de transformer les demandes d'accès en exceptions, ce que la FPJQ ne peut qu'approuver.

Des exemples de divulgation automatique existent proches de nous, qui peuvent nous inspirer. Prenons le cas de la divulgation des comptes de dépenses. Au Québec, on en a fait un psychodrame. On a discuté de la pertinence de les rendre publics. On a émis des réserves sans fin. Fallait-il que le nom du restaurant où la dépense a été effectuée soit divulgué? Et l'identité de la personne dont les deniers publics ont payé le repas? On

a été en cour là-dessus puisque leur divulgation aurait menacé, paraît-il, la vie privée des responsables. La Commission sur l'accès a tranché d'un côté, puis de l'autre. La Ville de Lachine a préparé des mémoires pour contester la demande d'accès aux comptes de dépenses de ses élus et fonctionnaires. La Cour du Québec s'en est mêlé. Le projet de loi 122 a essayé de trancher la poire en deux... Bref on a fait des comptes de dépenses un grand débat de société qui tourne complètement à vide.

Pendant ce temps, le 12 décembre 2003, le gouvernement fédéral a promulgué une politique de divulgation obligatoire des frais de voyages et d'accueil de cadres supérieurs. La date de l'événement, son lieu, le nombre de personnes, l'objet du repas et son coût se retrouvent ainsi sur les sites des organismes ([http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/gr-rg/index\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/gr-rg/index_f.asp)). Le Commissariat à l'information du Canada va même plus loin. On apprend ainsi sur son site que le commissaire a dîné le 15 avril dernier avec le Colonel Drapeau, avocat, au Restaurant Daly's et que ce repas a coûté 62,20\$.

En outre, le 23 mars 2004, le gouvernement fédéral a annoncé une nouvelle politique sur la divulgation obligatoire des contrats de plus de 10 000 \$ dont on trouve la liste sur les sites des organismes visés. Où est le drame que certains appréhendaient et qui fait hésiter à rendre publiques ces informations? Il n'y a tout simplement pas de drame.

Ces exemples bien circonscrits illustrent notre frilosité à prendre des mesures audacieuses, en ayant peur que le ciel nous tombe sur la tête, alors qu'aucun des gouvernements d'avant-garde en matière d'accès à l'information n'a de problèmes liés à cette ouverture. Au contraire, il s'agit de gouvernements, comme celui de Suède, qui sont parmi les mieux administrés au monde et les moins corrompus selon les palmarès de Transparency International. De là à y voir une relation de cause à effet il n'y a qu'un pas.

### **L'enjeu : la mise en oeuvre**

La FPJQ appuie donc fortement le principe de la divulgation automatique. L'enjeu ici sera cependant sa mise en œuvre et la FPJQ demande des engagements plus clairs et plus fermes à cet égard. Le projet de Loi 86 précise que la politique de diffusion de l'information sera «établie par règlement du gouvernement». Ce règlement verra-t-il seulement le jour? Quand? Que comprendra-t-il? Se limitera-t-il à imposer la divulgation de quelques documents très évidents, laissant l'essentiel dans l'ombre? Les ressources pour la mise en œuvre seront-elles au rendez-vous?

Quels organismes publics seront tenus d'appliquer ce règlement? La présentation du projet de loi 86 glisse en passant que «certains d'entre eux» devront mettre en œuvre la politique de diffusion de l'information, une réserve qu'on ne lit pas dans le projet de loi. On a déjà là une ambiguïté sur l'étendue réelle de la politique de diffusion automatique. Concerne-t-elle «certains» organismes publics, et si oui lesquels, ou bien tous les organismes publics?

Toute la portée pratique de l'article 8 repose ainsi sur le contenu d'un règlement qui n'existe pas et qui pourrait faire toute la différence entre un voeu pieux et une véritable

politique de transparence. La commission parlementaire aurait été l'occasion d'en discuter les grandes lignes. La FPJQ recommande donc que le gouvernement établisse un échéancier serré pour parvenir à l'adoption du règlement et qu'il associe à sa définition, outre la CAI et des responsables de l'accès, des représentants du public et des journalistes. Le travail d'identification des types de documents visés par une politique de divulgation devrait se faire publiquement. La transparence recherchée commence là.

La FPJQ est cependant satisfaite de constater que la liste des documents automatiquement accessibles sera établie de façon centrale par le gouvernement plutôt que organisme public par organisme public comme il en avait déjà été question.

### **1.2 Élargissement des organismes soumis à la Loi**

Articles 2 et 3: le projet de loi élargit la définition de certains types d'organismes assujettis à la loi. On précise que sont des organismes publics les Centres locaux de développement, les conférences régionales des élus et les universités. Jusqu'ici, seule l'Université du Québec était couverte nommément ainsi que les universités dont plus de la moitié des dépenses de fonctionnement apparaissaient au budget déposé à l'Assemblée nationale. C'est donc un progrès.

Le projet de loi élargit aussi la définition de ce qu'est un organisme municipal assujetti à la loi de manière à englober un plus grand nombre de ces diverses créatures dont accouchent les municipalités. On ajoute qu'est assujetti à la loi «tout organisme dont le c.a. est formé d'un élu municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement». Cette nouvelle définition, un peu plus large qu'auparavant, ne règlera pas tous les litiges sur l'assujettissement à la Loi des organismes para municipaux, mais elle les limitera.

Le problème reste entier cependant dans des cas limites comme celui de la Marina de Longueuil où des équipements publics, les quais, la capitainerie, appartiennent à la municipalité, mais se trouvent gérés par un OBNL qui reçoit une subvention municipale ne représentant pas la majorité de son budget. Il n'y a pas à l'OBNL d'élus municipaux désignés à ce titre. Il n'y a pas non plus de membres qui décident démocratiquement du sort de la Marina. Celle-ci échappe donc à la Loi sur l'accès. Mais il n'en reste pas moins que ces gestionnaires d'un bien public ne sont redevables devant personne de leurs actes, ce qui est une anomalie.

### **1.3 Autres élargissements**

À l'article 25, on énonce qu'un «renseignement personnel qui a un caractère public (...) n'est pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels (...)». Pour la FPJQ, c'est un progrès qui consacre le fait qu'un renseignement public est public, même s'il concerne des individus. On commence à remettre le pendule au centre après les

excès des dernières années qui l'ont amené entièrement du côté de la protection des renseignements personnels.

À l'article 17 on stipule qu'on ne peut refuser de transmettre un document si les renseignements qu'il contient concernent «la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination, ou concernant la présence de contaminants dans l'environnement» C'est un ajout positif. Le public a le droit de savoir l'état de la pollution dans son environnement. La conséquence pratique de cet article devrait cependant être d'afficher directement sur internet les bases de données et les documents qui concernent ces renseignements.

Article 14 : Les décisions du Conseil exécutif et du Conseil du trésor «peuvent être communiquées» après 25 ans. Dans la Loi actuelle on peut refuser de donner accès à tout jamais. Mais la formulation devrait être que les décisions desdits Conseils «sont publiques» plutôt que «peuvent être communiquées», ce qui sous-entend qu'elles peuvent aussi ne pas être communiquées. Par ailleurs, le délai de 25 ans reste trop long. La CAI a recommandé 20 ans et la FPJQ 10 ans, la durée du mandat de deux gouvernements.

Article 96 : la FPJQ est d'accord avec le fait d'enlever de la Loi la perspective qu'elle puisse être abolie tous les cinq ans. La Loi sur l'accès est fondamentale dans une société démocratique et rien ne justifie qu'on laisse planer une épée de Damoclès sur son existence.

Article 18 : le projet de Loi précise que «Lorsque la demande (d'accès) n'est pas suffisamment précise ou lorsqu'une personne le requiert, le responsable doit prêter assistance pour identifier le document susceptible de contenir les renseignements recherchés». Cette formulation remplace celle de l'actuel article 44 qui dit «Le responsable doit prêter assistance, pour la formulation d'une demande et l'identification du document demandé, à toute personne qui le requiert.»

À première vue, c'est bonnet blanc et blanc bonnet. Mais en fait, l'interprétation jurisprudentielle de l'article 44 actuel veut, selon Me Lyette Doré, que le responsable n'est pas tenu d'aider le requérant pour la recherche des documents demandés. Il n'est pas tenu de le contacter pour obtenir des précisions, ni de lui fournir assistance pour localiser un document etc. (étude citée, p. 78)

C'est un exemple patent de la mauvaise foi qui a fait dériver peu à peu la Loi. L'article 44 actuel devrait suffire pour que les responsables aident les requérants, mais des interprétations restrictives obligent à préciser l'article. On peut cependant se demander si la formulation de l'article 18 clarifie vraiment le rôle du responsable dans le sens d'en faire un véritable appui aux requérants.

#### **1.4 Scission de la Commission d'accès en deux sections**

Article 58 : la CAI est séparée en deux sections, juridictionnelle et de surveillance. La juridictionnelle est celle qui entend les demandes de révision notamment lorsqu'un requérant se voit refuser un document par un organisme public. La section surveillance

surveille le respect de la Loi sur l'accès aux documents publics et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, et en fait la promotion.

C'est la réforme structurelle la plus importante, dont les avantages sont nombreux. Le principal est de mettre fin éventuellement à l'impotence de la CAI à défendre et à promouvoir l'accès à l'information pour cause d'incompatibilité avec ses fonctions de tribunal. Le mémoire de la FPJQ signalait en 2003 la nécessité de séparer ces deux types de fonctions qui interfèrent l'une avec l'autre.

Un tribunal, comme l'est en ce moment la CAI, peut difficilement faire la promotion du droit à l'accès. Il ne peut pas, sans trahir son devoir de réserve, conseiller le gouvernement, enquêter, ni jouer un rôle actif sur les questions qu'il peut ensuite être appelé à trancher.

La séparation de la CAI en deux sections permettra d'en spécialiser les effectifs, certains assurant la promotion de la Loi et les autres tranchant les litiges découlant de son application. La FPJQ est donc d'accord avec le principe de cette réforme.

Mais comme en matière de divulgation automatique, ce sont les modalités d'application qui feront la différence entre une réforme réussie et une réforme avortée. Le projet de Loi indique que «outre un vice-président, au moins trois membres sont affectés à la section juridictionnelle» (article 59). On peut en inférer que le rapport entre les deux sections fluctuera au gré des circonstances. La seule limite minimale est qu'un vice-président soit affecté à la section Surveillance. Ce pourrait être le seul des 7 commissaires.

La réforme doit créer deux sections étanches l'une par rapport à l'autre si on veut vraiment résoudre les problèmes de cumul de fonctions incompatibles. Les commissaires seront certes nommés pour la durée de leur mandat dans une section en particulier, mais il faut prévoir structurellement que la section juridictionnelle soit coupée de la section Surveillance. La section juridictionnelle pourra ainsi juger sans interférences et la section Surveillance pourra montrer les dents. Celle-ci devra pouvoir prendre le parti des demandeurs d'accès aux prises avec mille embûches.

Il reste aussi une autre grande lacune structurelle que le projet de loi ne corrige pas. La CAI, section Surveillance, peut toujours décider, comme la CAI l'a déjà fait pendant des années, que la priorité des priorités est de s'occuper de la protection des renseignements personnels et oublier complètement l'autre volet de la loi qui est la défense et la promotion de l'accès aux documents.

La CAI l'a éloquentement démontré dans son rapport annuel 1999-2000. La liste des douze «faits saillants» de l'année comprenait exclusivement des initiatives de la Commission pour assurer la protection des renseignements personnels. La promotion d'une culture de transparence et d'accès à l'information a été systématiquement oubliée dans ces années et le projet de loi ne nous garantit pas qu'il n'en sera plus jamais ainsi. La FPJQ redemande que des budgets et des effectifs soient alloués spécifiquement à la

promotion et à la surveillance de l'accès à l'information pour corriger la possibilité d'une telle mise en veilleuse systématique.

### **1.5 Indépendance des commissaires**

Article 60 : Le mode de nomination des commissaires est amélioré en précisant que le mandat est d'une «durée fixe», en détaillant le mécanisme de nomination des commissaires et en prévoyant des critères de sélection des candidats. On limite ainsi les éventuels biais partisans et l'Assemblée nationale conserve le dernier mot.

L'indépendance des commissaires, qui doivent pouvoir prononcer sans crainte des jugements contre l'appareil gouvernemental, sans devoir rendre des comptes sur leurs décisions en commission parlementaire, reste néanmoins précaire. Feue Carole Wallace, qui fut commissaire à l'accès et dont le mandat ne fut pas renouvelé, déclarait dans La Presse du 3 février 1993 «Si on prend des décisions osées, notre mandat n'est pas renouvelé».

La possibilité de renouvellement des mandats de cinq ans expose les commissaires à devoir tenir compte des pressions qui s'exerceront sur eux de la part des organismes publics et du gouvernement. La FPJQ suggère que les mandats, d'une durée fixe de sept ans, ne soient pas renouvelables. L'idéal serait bien sûr que les litiges soient tranchés par un vrai tribunal dont les juges sont inamovibles et dont les procédures sont rigoureuses. De son côté, la CAI-Surveillance, dans un monde idéal, devrait devenir totalement autonome de la fonction publique, comme l'est le Vérificateur général.

### **1.6 Efficacité et productivité**

Article 59 : le nombre de commissaires augmente de 5 à 7. La FPJQ s'en réjouit, car elle avait déjà demandé l'ajout d'un ou deux commissaires pour faire face plus adéquatement à l'ampleur de la tâche dans des délais raisonnables. Il est à noter qu'une politique de divulgation automatique résolument appliquée devrait se traduire par un allègement des fonctions d'adjudication de la commission et une réduction de la tâche des responsables de l'accès. L'un des objectifs de la réforme reste de diminuer les demandes d'accès formelles et les litiges entendus par la CAI.

Article 74: dans le même esprit d'accélérer le traitement des demandes de révision, l'article prévoit que les fonctions de la CAI peuvent être assumées par un commissaire seul : enquête, avis, décision sur une demande de révision. La FPJQ approuve cette disposition qui permet d'accomplir plus de travail plus rapidement.

### **1.7 Délais et appels**

Article 84 : Selon le projet de loi, la CAI a trois mois à compter de la prise en délibéré pour rendre sa décision, après quoi le commissaire responsable peut se faire retirer du dossier qu'il a à juger. La FPJQ approuve l'imposition d'un délai de rigueur pour que la CAI rende ses décisions. Cette mesure permet de limiter une des causes des délais

indus d'obtention d'un document en imposant une limite de temps maximum. Mais ce n'est là qu'une des causes de délais. Que se passe-t-il si l'audition de la demande de révision a lieu six mois après la demande? La décision tombera après neuf mois, ce qui reste inacceptable pour avoir accès à un document.

La FPJQ revient donc à la charge avec sa demande d'instituer une voie rapide pour le traitement de certaines demandes d'accès. Cette voie rapide privilégierait les demandes qui mettent en jeu des questions de santé et de sécurité des personnes et d'information du grand public. Une telle procédure existe déjà aux Etats-Unis. Elle évite de traiter toutes les demandes sur le même pied, sur le principe du premier arrivé premier servi, un principe qui sous des dehors d'égalité de tous devant la loi dessert l'intérêt public. Aux Etats-Unis, une demande simple, à laquelle on peut répondre en quelques minutes, ne sera pas mise automatiquement à la suite de demandes complexes qui exigent du temps. On y répondra à l'instant, ce qui ne nuit en aucune façon aux demandes complexes en traitement. En Suède, «une personne qui se présente au bureau d'un organisme public demande accès à un document et le fonctionnaire doit lui fournir sur-le-champ». (Lurette Doré, étude citée, p. 18)

La réduction des délais exige davantage de mesures que le seul délai de rigueur des décisions de la CAI.

Article 87 : le droit d'appel s'exercerait directement, sans passer par une requête pour permission d'en appeler, et seulement sur la décision finale de la CAI et non sur chaque étape du processus d'adjudication. La demande de permission d'en appeler est maintenue sur les décisions interlocutoires dans les cas où la décision finale ne pourrait corriger le tort causé.

La FPJQ appuie cette mesure qui tente de raccourcir les guérillas judiciaires que des organismes publics mènent contre des requérants grâce à l'arme des appels. Ce sont en effet les organismes publics qui traînent les requérants en appel et non le contraire. Les demandes de permission d'en appeler, effectuées à la chaîne à toutes les étapes du processus, figurent parmi les causes importantes des délais, pouvant atteindre plusieurs années, entre la demande d'accès et la livraison du document au requérant.

La FPJQ approuve le choix de ne pas allonger le délai de réponse des responsables de l'accès de 20 jours à 30 jours, une possibilité qui avait déjà été évoquée dans le passé. Cependant les dix jours de grâce supplémentaires, à la discrétion de l'organisme, restent là ce qui équivaut dans les faits à un délai de réponse de 30 jours. En l'absence de système de surveillance de la Loi, nul ne sait l'utilisation réelle qui est faite de ce délai de dix jours.

## **2. Ajout de restrictions**

Aux Etats-Unis, chaque réforme de la Loi sur l'accès a signifié un élargissement de sa portée. Le projet de loi 86 ajoute malheureusement des restrictions supplémentaires à



une loi qui en contient déjà bon nombre. En outre, ces nouvelles restrictions reposent souvent de critères subjectifs avec les difficultés d'interprétation que cela entraîne.

### **2.1 Nuire à une intervention**

À l'article 17 on ajoute, après avoir stipulé que les restrictions habituelles ne permettent pas de refuser de transmettre un document qui révèle un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement, «à moins que l'effet prévisible de sa divulgation ne soit susceptible de nuire sérieusement aux mesures d'intervention pour parer à ce risque ou à cette atteinte». Sans balise plus précise, cette réserve tend à annuler l'article lui-même pour peu qu'il y ait volonté de ne pas communiquer un document. On peut imaginer sans peine un recours abusif à cette clause, une intervention pouvant toujours être à l'ordre du jour... un jour ou l'autre et «pouvant» peut-être se trouver handicapée d'une manière «sérieuse» par la divulgation d'un document...

### **2.2. Fins illégitimes**

À l'article 25 il est écrit que le responsable peut refuser l'accès aux fichiers de renseignements personnels à caractère public ou ne permettre que leur consultation «si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales ou de sollicitation ou à des fins illégitimes»

Cette nouvelle restriction vise sans doute, pour donner un exemple, l'accès à des fichiers comme les bases de données des propriétaires de maisons qui pourraient servir d'outils de sollicitation à des entreprises de prêts hypothécaires.

Cette restriction introduit cependant un élément tout à fait étranger à l'économie générale de la Loi sur l'accès. Nulle part ailleurs dans la Loi, l'utilisation éventuelle des documents obtenus par son entremise ne peut être un critère à considérer pour justifier un refus. Or voilà qu'on l'introduit en invoquant des «motifs raisonnables» de croire à des utilisations aussi vagues que des fins «commerciales» «de sollicitation» ou «illégitimes». Beaucoup de choses ne sont-elles pas commerciales dans une économie de marché? On a déjà entendu des gens, voire des juges, soutenir que c'est le cas des médias d'information puisqu'ils agissent dans un marché concurrentiel, qu'ils veulent faire des profits et donc que leurs demandes visent des «fins commerciales». Quels critères permettent d'identifier objectivement les fins «illégitimes»? Mettre dans l'embarras un gouvernement qui gère mal les fonds publics n'est-ce pas une fin illégitime aux yeux des responsables visés?

Le problème de cette réserve dans l'article 25 est de finir par ne plus rendre vraiment public ce qui est public de peur d'une mauvaise utilisation. Faut-il craindre la diffusion dans les foyers des annuaires téléphoniques de peur que cette banque de données personnelles soit utilisée à de mauvaises fins? La nouvelle restriction empêche-t-elle un vrai problème bien cerné? Le problème est-il la possibilité de sollicitation commerciale? Si une entreprise décide de consacrer des fortunes à poster ses annonces de prêts

hypothécaires aux propriétaires de maisons, faut-il s'en scandaliser et tenter de l'interdire? Internet et la télévision ne nous imposent-ils pas continuellement des sollicitations?

Par ailleurs, l'article 12 de la Loi actuelle prévoit déjà que le droit d'accès s'exerce «sous réserve des droits relatifs à la propriété intellectuelle», ce qui peut suffire à interdire la commercialisation telle quelle de documents et de banques de données publics. D'ailleurs, si la divulgation automatique permet d'enrichir le corpus de documents publics immédiatement accessibles à tous, il ne reste plus guère d'espace pour une appropriation privée. La FPJQ croit qu'il est plus dangereux d'introduire dans la Loi des motifs de refus d'accès liés à l'utilisation des documents que de garder le statu quo. Le Registraire des entreprises publie bien déjà sur internet des renseignements personnels à caractère public (les propriétaires d'entreprises), sans conséquences négatives.

### **2.3 Nuire aux activités**

L'article 80 ajoute aux motifs possibles pour refuser des demandes d'accès, en plus des demandes abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique, ce qui est déjà prévu par la Loi, les cas où la demande «est susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme». Encore ici, cette clause restrictive n'est-elle pas trop large, trop vague? Un organisme qui n'accorde pas d'importance à la Loi sur l'accès et qui y consacre des ressources humaines et financières insuffisantes trouvera immanquablement qu'une demande d'accès substantielle nuit «sérieusement» à ses activités... La CAI devra-t-elle alors faire enquête sur l'organisme pour vérifier si la «nuisance» est le fait de la demande d'accès ou si elle résulte de la turpitude de l'organisme? Le projet de loi et la Loi actuelle indiquent déjà qu'un responsable de l'accès doit aider à cerner les demandes trop vagues et, peut-on penser, trop larges et trop exigeantes. Il semble dangereux d'ajouter une arme aussi «pratique» à la panoplie des restrictions existantes.

## **3. Ce qui ne figure pas dans le projet et devrait y être**

### **3.1 Accès aux bases de données**

L'accès aux bases de données contenant des renseignements publics n'est pas spécifiquement mentionné dans le projet de loi. L'article 1 de la Loi actuelle couvre notamment les documents sous forme «informatisée». La jurisprudence de son côté indiquerait que leur contenu est accessible si les employés n'ont pas à créer un nouveau programme pour en extraire les informations demandées.

Mais en pratique la situation reste confuse, notamment à cause de l'article 15 de la Loi actuelle qui précise que l'accès ne porte que sur des documents qui ne demandent «ni calcul ni comparaison de renseignements». La porte reste grande ouverte aux restrictions indues.

C'est exactement ce qui est arrivé à un journaliste de Radio-Canada qui voulait le «fichier des fournisseurs», une base de données dont une source en informatique à la

Ville de Laval lui avait fait connaître l'existence. Ce fichier, en réalité un ensemble d'éléments interreliés comme c'est le cas de toute base relationnelle, contient des informations sur les factures payées par la Ville : nom du fournisseur, montant versé, date du paiement etc.

Pour constituer le «fichier des fournisseurs» il faut demander à la base Oracle de relier les fichiers. L'accès a été refusé par la Ville et la CAI a rejeté la demande de révision. ([www.cai.gouv.qc.ca/o7\\_decisions\\_de\\_la\\_cai/01\\_pdf/2004/012005av.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/o7_decisions_de_la_cai/01_pdf/2004/012005av.pdf))

Dans la décision 02 18 31, la CAI rejette pareillement une demande d'accès en reprenant à son compte l'argumentation de l'UQAM «Si le document n'existe pas, l'organisme n'a pas à en confectionner de nouveaux pour répondre à la demande d'un citoyen, ce, conformément à l'article 15 de ladite loi». L'UQAM soutenait que le requérant voulait des «renseignements» et non un «document», un document étant quelque chose qui existe déjà tout fait. Aux Etats-Unis, une base de données est un document.

Pour la FPJQ, un grand nombre d'informations n'existent aujourd'hui que virtuellement, sur support de bases de données. Interroger une base selon certains critères pour en extraire des rapports est une opération routinière qui doit être explicitement autorisée par la Loi. Elle exige certes un certain travail, mais il faut l'exclure spécifiquement des notions de «calculs» et de «comparaison de documents» au sens de la Loi.

Il est trop facile aujourd'hui de prétendre que le «document» n'existe pas et de refuser les demandes d'accès en prétextant que les requérants cherchent des «renseignements» et non des «documents» comme le prescrit la Loi. Aucun document n'existe en soi lorsqu'il est question de bases de données. Il n'existera toujours que comme résultat d'une requête. Il est important de le préciser dans la future loi pour éviter des contestations futiles.

Une des manières d'améliorer l'accès aux documents qui existent virtuellement dans les bases de données à caractère public est de les mettre en ligne, dans le respect de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce sont les citoyens eux-mêmes qui feront alors les requêtes. On peut s'inspirer de la base du Registraire des entreprises ([www.req.gouv.qc.ca](http://www.req.gouv.qc.ca)) qui permet aux citoyens de savoir qui sont les propriétaires des entreprises. Le Commissaire au lobbying met aussi en ligne une base qui permet de trouver qui fait du lobbying auprès de qui et pourquoi.

Dans une perspective de divulgation automatique, la mise en ligne des bases favorise l'appropriation par tous les citoyens de l'information publique. Mais elle exige aussi que, dès leur conception, les bases soient bâties dans cette optique. Une réelle volonté de transparence gouvernementale commence là, dans l'implantation des systèmes, qui doivent être conçus avec la préoccupation de les rendre accessibles sans pirouettes de programmeurs.

### **3.2 Organismes assujettis à la Loi**

Le projet de Loi précise la notion d'organismes para municipaux, mais reste silencieux la notion d'organisme para gouvernementaux. La Cour d'appel a statué le 23 juillet 2002 que la filiale d'un organisme public, Hydro-Québec International, filiale d'Hydro-Québec, est un organisme public assujetti à la Loi. Son «fonds social fait partie du domaine de l'État». L'interprétation du jugement fait dire à Me Raymond Doray dans son livre sur la Loi sur l'accès annotée (1/4-4) qu'une société à fonds social dont «toutes» les actions sont détenues par l'État, soit directement soit par l'intermédiaire d'une société d'État est assujettie à la Loi sur l'accès.

Mais malgré cette décision, la CAI a jugé bon dans son rapport quinquennal de novembre 2002 de demander «que soient assujettis (à la Loi) tous les organismes dont le financement est largement assuré par l'État» (Recommandation 16). Pour la Commission, il reste des difficultés d'interprétation de l'article 4 et la Loi doit clarifier ce point. Dès 1997, la FPJQ écrivait d'ailleurs que «La priorité est d'établir clairement que tous les organismes qui dérivent d'une façon ou d'une autre de l'État (...) sont des organismes soumis à la Loi. » Cette recommandation reste d'actualité.

La charte des nouvelles entités créées par les organismes publics devrait inclure nécessairement qu'elles sont soumises à la Loi. C'est ce que fait l'article 14 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé qui stipule que l'Agence elle-même, ainsi que ses filiales, sont assujetties à la Loi sur l'accès à l'information. L'actuelle Loi sur l'accès inclut aussi spécifiquement à son article 5 les Sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal qui découlent d'une loi de 1997.

À l'heure des partenariats privé-public, une filiale d'une société d'État dont «toutes» les actions ne sont pas détenues par ladite société est-elle assujettie à la Loi? Les Sociétés d'économie mixtes dans le secteur municipal ont été assujetties à la Loi alors que les municipalités sont simplement tenues d'avoir la «majorité» des voix en leur sein. Pourquoi rester plus vague ou plus exigeant avec les filiales des sociétés d'État?

Il apparaît donc nécessaire d'être clair et de préciser davantage dans la Loi l'interprétation de l'article 4 en consacrant le fait qu'un organisme public ne peut donner naissance à une filiale qui échappe à la Loi sur l'accès.

### **3.3 Pénalités**

Le projet de loi ne modifie pas les pénalités prévues aux articles 158 et 159 de la Loi. Refuser l'accès à un document public peut entraîner une amende maximale de 1000\$. Donner accès à un document interdit de communication entraîne une amende maximale de 2500\$. On peut donc en conclure qu'il est deux fois et demi *moins grave* d'interdire l'accès aux documents publics que de donner accès à des documents non-publics.

Cette hiérarchie des valeurs envoie le très mauvais signal aux organismes publics qu'en cas de doute, il vaut mieux refuser l'accès que le permettre. Le projet de loi devrait mettre sur un même pied les pénalités pour ces deux types d'infractions.

Par ailleurs, il faut amender l'article 163 de la loi qui stipule qu'une erreur ou une omission faite «de bonne foi» ne constitue pas une infraction. On allège ainsi nettement trop le fardeau qui pèse sur les épaules des responsables de l'accès. La FPJQ considère qu'il est plus approprié de demander que preuve soit faite d'une diligence raisonnable pour répondre aux demandes d'accès. La «bonne foi» n'est pas une défense valable pour brûler un feu rouge.

### **3.4 Rapports des organismes**

Le projet de loi ne prévoit toujours pas l'obligation de production de rapport annuel de la part des responsables de l'accès. Ces rapports détailleraient le nombre de demandes reçues, leur nature et les suites données en quels délais. Ce rapport serait consolidé dans le rapport général de l'organisme public. Le projet de loi ne permettra donc toujours pas d'avoir un portrait exact de la situation de l'accès à l'information, ce qui va nuire considérablement à la nouvelle section «Surveillance» de la CAI. Elle sera privée de l'appareil statistique qui lui permettrait d'avoir une vue d'ensemble de la situation. Un sondage maison de la CAI ne remplace pas de tels rapports.

Si on savait par exemple le nombre de demandes d'accès par organisme public, les délais de réponse, l'utilisation des 10 jours de délai, le coût de la lutte juridique d'un organisme contre un requérant (on évoque la somme de 250 000\$ dans le cas SGF contre Tremblay)... la pression serait plus forte sur les organismes. La CAI, section Surveillance, serait mieux à même de cibler les pires contrevenants et les récidivistes.

En matière de renseignements personnels, il y a une directive du secrétariat général du gouvernement qui oblige à faire rapport sur cette question dans les rapports annuels des organismes. Il faut la même obligation pour les demandes d'accès aux documents. Grâce à ces données publiques, au gouvernement fédéral, un professeur maintient une base de données sur internet (<http://track.foi.net>) qui donne toutes les demandes d'accès à l'information, pour tous les organismes publics, ce qui facilite incidemment la tâche de ceux qui veulent présenter des demandes d'accès aux mêmes documents.

### **3.5 Avis et recommandations**

Il n'y a pas d'amélioration des délais sur la question des avis et recommandations qui devraient être accessibles dès que la décision est prise.

## **4. Volonté politique**

Il est important de modifier la Loi pour qu'elle tienne compte des nouvelles réalités mais aucune mesure ne peut être vraiment efficace en l'absence d'une volonté politique clairement manifestée et appuyée par tous les partis présents à l'Assemblée nationale.

Certains gouvernements comme celui de la Suède, avec le mouvement OpenSweden (voir Lyette Doré, p. 15), ont conçu des programmes complets d'amélioration de leurs liens avec la société. L'accès à l'information aux documents gouvernementaux occupe une bonne place dans cette réforme, mais aussi un vaste programme de formation et de sensibilisation des fonctionnaires, des responsables et du public. On leur a fait comprendre que le gouvernement est au service des citoyens et on a combattu le réflexe habituel de la fonction publique de se replier sur une culture du secret.

En fait, OpenSweden a lancé le message aux fonctionnaires que le gouvernement leur fait confiance. Ils peuvent parler aux journalistes de ce qu'ils connaissent dans le cadre de leur travail. Pendant ce temps, au Québec les politiques dites de «communication» gouvernementales, dénoncées par la FPJQ, centralisent tous les contacts entre les médias et le gouvernement au bureau des responsables des communications.

Le même message doit être envoyé ici. Le gouvernement doit signifier, par des modifications à la Loi et par des gestes et des déclarations clairs, qu'il entend favoriser la transparence de l'administration publique.